



Strates

Matériaux pour la recherche en sciences sociales

6 | 1992

La question de l'environnement : naissance d'un débat en Pologne

Les réformes communales en Pologne

Walerian Panko



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/strates/3123>
ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 1992
ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Walerian Panko, « Les réformes communales en Pologne », *Strates* [En ligne], 6 | 1992, mis en ligne le 22 novembre 2007, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/strates/3123>

Ce document a été généré automatiquement le 5 mai 2019.

Tous droits réservés

Les réformes communales en Pologne¹

Walerian Panko

- 1 Les réformes communales en Pologne, en tant que voie vers la démocratie dans l'État et vers une société civile plus libre, sont devenues objet d'intérêt du monde politique, mais aussi des chercheurs en sciences sociales et en droit en particulier. C'est l'esquisse de l'aspect légal de ces réformes, et notamment leurs principes juridiques, qui constituent l'objet de mon intervention, où je ne prétends ni les approfondir, ni en évaluer prématurément les effets.
- 2 On ne peut comprendre le rôle et la signification de ces réformes et de celles entreprises dans d'autres pays postcommunistes si on ne prend pas en considération les facteurs suivants :
 - les réformes communales font partie d'une totale recomposition politique et économique du régime, dans laquelle l'autonomie des communautés locales devient le complément indispensable de la liberté politique et économique des individus ;
 - elles sont entreprises lors d'une crise économique et morale profonde ;
 - le modèle des pouvoirs locaux imposé jusqu'aux derniers temps du régime communiste n'est guère comparable aux institutions européennes de démocratie locale.
- 3 Il s'ensuit que les réalisations actuelles en Pologne peuvent difficilement être mises en parallèle avec les réformes, même les plus radicales, advenues dans des démocraties occidentales.
- 4 Les thèses et axes directeurs des réformes communales puisent leurs racines historiques dans les documents de Solidarité et de ses partenaires politiques, notamment dans le programme du Réseau de grands établissements d'État (1981) et dans les documents de l'année 1989, à savoir les travaux de la Table ronde, les programmes électoraux des Comités civiques Solidarité et ceux de la plupart des partis politiques ou des candidats aux élections parlementaires.
- 5 Les documents de la Table ronde témoignent de l'importance toute particulière de ces réformes : censés indiquer aux gouvernements actuels et futurs les lignes directrices

d'action, ils révèlent de grandes divergences entre les interlocuteurs – représentant le gouvernement et l'opposition –, justement dans ce domaine.

- 6 Par ailleurs, leur importance semble être prouvée par le fait que les démarches législatives visant à établir les fondements juridiques de ces réformes communales ont débuté en juillet 1989, c'est-à-dire dès le premier mois de fonctionnement de la nouvelle Diète. Ainsi, un an plus tard, vers la fin juin 1990, onze lois ont déjà été préparées et votées qui concernent directement les réformes communales, dont un amendement à la Constitution, une loi sur les collectivités locales, la loi électorale sur les conseils municipaux et la loi sur le partage de compétences et de tâches entre les organes de la commune et ceux de l'administration d'État.
- 7 Les commissions ont travaillé de façon très intensive et se sont efforcées de profiter des expériences de nombreux pays : venus notamment de France et d'Allemagne fédérale, mais aussi du Danemark, de Grande-Bretagne et des États-Unis, des représentants et des spécialistes ont ainsi pris part à leurs travaux.
- 8 Il faut avouer néanmoins que les tenants de la réforme n'ont pas perdu de vue les défauts ou les faiblesses d'une telle entreprise, dus entre autres à l'inexistence de quatre facteurs fondamentaux, à savoir : – une conception politique précise des pouvoirs locaux ; – des instruments légaux de réalisation de la réforme ; – des cadres expérimentés munis d'une culture juridique et organisationnelle ; – le développement d'une vie démocratique dans la population.
- 9 Cet état de chose est hérité d'une quarantaine d'années de politique hostile aux collectivités locales – en dépit d'apparents essais de réforme en 1983 et en 1988. Durant toute cette période, les communes et les autorités étaient privées d'autonomie juridique (elles n'avaient pas de personnalité morale) et financière (leur budget n'était qu'un élément du budget d'État), enfin de leurs biens communaux nationalisés. À cela s'ajoutait l'absence d'une loi électorale démocratique.
- 10 Après avoir ainsi présenté les difficultés de départ, je présenterai les acquis en distinguant huit points : 1. Le domaine d'application des réformes ; 2. Les tâches et compétences des pouvoirs locaux ; 3. La structure des pouvoirs locaux et le mode de scrutin ; 4. Le statut économique des communes ; 5. Le statut financier des communes ; 6. La coopération intercommunale ; 7. Le contrôle de la commune ; 8. Les réformes de l'administration gouvernementale.
- 11 Le processus de décentralisation de l'État est limité à la commune, alors que la voïvodie, privée d'organes élus directement, tant délibérants qu'exécutifs, n'est pas une communauté locale. À ce niveau, seule l'administration gouvernementale fonctionne en tant que pouvoir public. Il y a cependant une Diétine de voïvodie composée de délégués élus par les conseils municipaux, mais c'est un organe de coordination des activités des communes qui n'a qu'un avis consultatif pour l'administration gouvernementale.
- 12 Solution controversée, elle a été choisie délibérément : la crainte de voir les autorités locales dominées par les pouvoirs décentralisés au niveau régional a pesé sur la décision. On a convenu que le processus de décentralisation ne s'appliquera aux régions que lorsqu'il aura déjà renforcé la démocratie dans la commune. À cela va d'ailleurs concourir à une modification attendue de la carte administrative du pays : le nombre de voïvodies diminuerait de 49 à 14/17².
- 13 Quant aux communautés composant une commune – quartiers, villages, écarts, etc. – elles ne disposent que d'attributions restreintes d'autogestion déterminées par le Conseil

municipal. Cependant une législation toute particulière concerne les plus grandes agglomérations de Pologne, mais seule Varsovie en a déjà profité, et ses quartiers ont un statut de communes. L'union de ces sept communes est obligatoire : le Conseil de Varsovie est composé de délégués des Conseils de communes ; le Président de la ville est élu par ce Conseil.

- 14 Elles sont assez larges et comprennent « *toutes les affaires publiques d'importance locale qui ne sont pas réservées par la loi à la compétence des autres organismes* ». Du point de vue de leurs relations avec l'administration gouvernementale ou d'autres autorités de l'État, les communes jouissent « *d'une présomption de compétence générale* » qui, en tant que catégorie juridique, constitue une solide garantie du processus de décentralisation. D'ailleurs une distinction précise des tâches et des compétences entre les deux pouvoirs demandait de nombreux amendements à des dizaines de lois et d'arrêtés.
- 15 La commune réalise ses tâches propres où le législateur a par exemple inclus l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, et « *les tâches attribuées à l'administration gouvernementale* » et déléguées par celle-ci par une loi ou un accord particulier. La réalisation des tâches déléguées reste financée par l'administration gouvernementale.
- 16 La structure des organes de la commune se présente ainsi : – un conseil municipal, organe représentatif et délibérant ; – un conseil d'administration, organe exécutif ; – un président du conseil d'administration qui est le maire (dont le titre diffère selon qu'il s'agit de grandes villes, de petites villes ou de villages), responsable des affaires courantes de la commune et de sa représentation à l'extérieur ; – une mairie, dite « bureau de la commune », organe adjoint au conseil d'administration.
- 17 Pour toutes les questions importantes concernant la collectivité locale et pour les élections du conseil d'administration et de son président (sans aucune intervention possible des autorités de l'État), le rôle décisif du conseil municipal est le principe même d'une véritable démocratie locale.
- 18 La représentativité des pouvoirs communaux est assurée par les dispositions de la « *loi électorale sur les conseils municipaux* », prévoyant les élections générales à bulletins individuels et secrets au suffrage direct. Le scrutin proportionnel concerne seulement les villes de plus 40 000 habitants, où le vote pas liste est justifié par l'existence de plusieurs partis politiques. La loi prévoit le dépôt de candidatures sans aucune sélection anticipée – ce qui était le cas auparavant –, un accès gratuit des candidats et de leur parti à la radiotélévision d'État, enfin un contrôle public et judiciaire de l'observation des dispositions de la loi électorale. Par le mode de scrutin, le législateur a voulu garantir une place dans les pouvoirs locaux même aux plus faibles mouvements politiques. Cette tendance a rencontré de sérieuses objections de la part des experts étrangers soucieux de l'efficacité du fonctionnement des futurs pouvoirs. La crainte de voir l'ancienne opposition – Solidarité – monopoliser le pouvoir local a justifié ce choix.
- 19 Les réformes visaient surtout à casser le monopole de la propriété d'État. Ainsi les communes sont-elles devenues par la loi propriétaires à part entière des biens dont elles étaient seulement administrateurs, soit directement, soit par des établissements ou d'autres organismes communaux. Ultérieurement, elles peuvent demander à l'État à devenir propriétaires des biens qu'elles n'administraient pas, mais qui s'avèrent indispensables à la réalisation des tâches publiques locales.

- 20 Ces solutions rendent à la commune son autonomie juridique par rapport à l'État. Elle devient ainsi une personne morale de droit public. Constatation évidente dans la culture juridique européenne, elle annonce, dans des pays comme la Pologne, une révolution, sinon une contre-révolution, par rapport à l'idéologie qui régnait depuis près d'un demi-siècle.
- 21 Un des problèmes les plus controversés lors des débats parlementaires a été l'activité économique de la commune. Malgré l'opposition du Sénat, on a arrêté que « *la commune... peut mener une activité économique dépassant les tâches à caractère d'utilité publique, si les besoins de la communauté l'exigent* ». La solution adoptée présente évidemment un certain danger et une possibilité de concurrencer la propriété privée renaissante en Pologne. Par ailleurs, il y a peu de chances pour que ce type d'entreprises, indépendantes ou administrées jusqu'ici par la commune, puissent être privatisées.
- 22 Le droit à « *l'autonomie des finances issues du budget de la commune* » est aussi un des éléments majeurs du processus de décentralisation. Au cours des quarante dernières années, ce budget n'était qu'un élément du budget de l'État et les autorités communales n'avaient que des possibilités assez limitées d'intervention en matière de proposition de ventilation et d'utilisation des ressources.
- 23 Les communes vont également recevoir du budget de l'État des « *dotations de décentralisation* » pour réaliser des tâches publiques jugées nécessaires. Des critères objectifs définissent leur volume, afin de limiter la possibilité de manipulation des communes par l'administration gouvernementale par le biais de l'attribution de moyens financiers.
- 24 Un nouveau système de finances locales attend encore d'être mis au point et il n'entrera en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 1991 avec tout le système financier de l'État, dont une nouvelle loi budgétaire et un nouveau système fiscal.
- 25 Elle dépend de la volonté de communes elles-mêmes, qui peuvent s'associer ou s'unir librement. Il existe également des unions obligatoires donc décide la Diète par une loi déterminant les tâches de l'union. Une autre forme d'union obligatoire concerne les unions municipales regroupant les différents quartiers des plus grandes agglomérations polonaises. Il en a déjà été question ci-dessus à propos de Varsovie.
- 26 De larges possibilités de collaboration ouvrent non seulement des chances d'entreprendre des investissements coûteux, d'employer du personnel spécialisé, par exemple pour l'architecture ou l'environnement, ou enfin de profiter d'aménagements existants, tels les bassins d'eau potable. Elles peuvent surtout remédier à la division administrative artificielle effectuée en 1975, en corrigeant les limites qui n'ont jamais été acceptées par les habitants et ne correspondent pas aux besoins réels de l'économie, des transports, etc.
- 27 Au sens large, il s'agit d'un véritable contrôle des activités déléguées à la commune par l'administration gouvernementale, qui concerne non seulement la conformité légale mais aussi l'évaluation du bien fondé, de la mise en œuvre et de la réalisation effective d'une activité donnée. Au sens étroit il n'y a, pour toute réalisation des tâches propres à la commune, qu'un contrôle de conformité avec les lois.
- 28 Les organes en sont le Premier ministre, le Voïvode en tant que responsable de l'administration régionale et, pour les gestions budgétaires, la Chambre régionale des comptes dont la conception suit les expériences françaises en la matière.

- 29 En fait, l'autonomie trop large dont jouit la commune dans ses réalisations rend le contrôle de l'administration régionale si faible que les hommes politiques et les fonctionnaires ont de sérieux doutes sur le « statut » polonais dans l'autonomie territoriale.
- 30 Parallèlement à la réforme communale, on a introduit une nouvelle organisation territoriale de l'administration gouvernementale. D'ailleurs, la notion même de « *gouvernementale* » remplaçant celle « *d'État* » utilisée jusqu'à présent, manifeste clairement les nouvelles orientations de l'administration publique, gouvernementale et communale. La nouvelle structure de l'administration générale (l'administration spéciale, militaire par exemple, ne nous intéressant pas ici) comprend la Voïvode, nommé par le Président du Conseil des ministres, et les responsables de Bureau de canton de l'administration gouvernementale. Celle-ci n'a donc aucune antenne au niveau des communes et se voit obligée d'agir directement ou de négocier avec l'administration communale. Il faut bien remarquer que quinze ans après la fâcheuse division administrative du pays, un troisième niveau entre la voïvodie et la commune est réapparu. Sans les rétablir complètement, il promet un retour aux arrondissements, niveaux qui correspondent très profondément à une tradition et à un vécu de la population, mais existent aussi dans certaines organisations administratives spécialisées, juridique ou policière, par exemple.
- 31 Les relations mutuelles des deux pouvoirs se caractérisent par une tendance à l'indépendance dont témoignent entre autres les analyses que nous avons présentées sur le contrôle des pouvoirs communaux.
- 32 Nous sommes toujours en train de faire notre réforme communale. Le 27 mai 1990, date des élections municipales, les nouveaux pouvoirs communaux sont seulement entrés en fonction. Il est donc trop tôt pour pouvoir évaluer les résultats des réformes, mais il y a déjà des éléments permettant de constater certains défauts juridiques dans les principes mêmes de ces réformes. On critique à juste titre l'empressement législatif, mais comment ne pas se presser quand on voit les anciens pouvoirs paralysés par le manque total de confiance de la population locale ? On souligne également l'inexpérience de nouveaux élus, mais comment faire émerger des initiatives de gens libres sinon par la prise de décision sur son propre destin dans le cadre d'une communauté locale ? On a aussi raison de reprocher aux réformes la facilité à décentraliser les tâches plus vite que les moyens, surtout financiers. Ceci dit, le potentiel financier des communes ne dépend pas seulement de la bonne volonté de l'État. De toute façon il reste encore beaucoup à faire pour que les réformes communales puissent prouver que la démocratie locale est le bon chemin pour assurer le développement des communautés locales. Ce sera également – et pas uniquement en Pologne – le meilleur argument en faveur d'une démocratie dans l'État, en même temps qu'un examen de la maturité civique. Le droit doit y jouer son rôle.
-

NOTES

1. Version française revue par Martine Berger et Yves Guermond.

2. Rappelons que depuis 1975 la division administrative du pays prévoyait deux niveaux, celui des communes – deux mille cinq cents, dont celles composées en plusieurs villages – et celui des voïvodies, au nombre de 49 – soit un nombre relativement bas de grandes unités locales et un important nombre de petites régions.

RÉSUMÉS

Dans la Pologne postcommuniste, l'autonomie des communautés locales est apparue comme une voie privilégiée vers la démocratie et un complément indispensable de la liberté politique et économique des individus. L'article présente une esquisse des principes juridiques qui fondent les réformes communales entreprises.

The local community reforms in Poland

In post communist Poland, the autonomy of local communities has appeared as being a major step towards democracy and also a necessary warrant of political and economic freedom of individuals. The paper presents the main outlines of the juridical principles which have prevailed throughout local authority reforms.

INDEX

Mots-clés : Pologne, systèmes locaux de pouvoir, démocratie locale, gestion municipale

Keywords : Poland, local authority reforms, local management, local democracy

AUTEUR

WALERIAN PANKO

Professeur de droit à l'université de Silésie (Katowice), il était l'auteur de plusieurs ouvrages sur le droit rural et le droit des collectivités locales. Il avait été élu député à l'Assemblée nationale en 1990, et présidait la commission « Autonomie territoriale ». Il est décédé au cours de l'été 1991 dans un accident de voiture.